

# El sistema general de riesgos profesionales en Colombia: objetivos, aplicación, limitaciones

M. Erley Orjuela Ramírez<sup>a,b</sup>, E. María Ronda Pérez<sup>b</sup>

## RESUMEN

En este trabajo se reflexiona sobre las limitaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales en Colombia para la consecución de sus objetivos en la población laboral del país. Para ello se analizan los objetivos formulados en dicho Sistema General así como las estadísticas e indicadores relativos a la situación de empleo en el país, la población laboral afiliada al Sistema, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en el año 2004. Se valora la viabilidad del cumplimiento de los objetivos teniendo en cuenta el contexto laboral del país. Se concluye que los objetivos del Sistema General de Riesgos Profesionales en Colombia son inviables en base a las características de la población laboral colombiana.

## GENERAL SYSTEM OF OCCUPATIONAL RISKS IN COLOMBIA: OBJECTIVES, APPLICATION, LIMITATIONS

## RESUMEN

The aim of this research is to evaluate the limitations of the General System of Occupational Risks in Colombia for the attainment of its purposes regarding the working population of the country. A conceptual analysis of the objectives of the General System is carried out in comparison to national statistics and indicators on employment, the active population registered in the System, and work-related injuries and illnesses in 2004. The likelihood of achieving these objectives is assessed, taking into account the workforce context of the country. We conclude that, given the characteristics of the Colombian working population, these objectives are not attainable.

## INTRODUCCIÓN

El Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP) se establece en Colombia como respuesta a los cambios de la reforma a la Constitución Política del año 1991 y en desarrollo del Sistema de Seguridad Social Integral plasmado en la Ley 100 de 1993. En el texto constitucional se incorporan como derechos ciudadanos el derecho a la salud, la conservación del medio ambiente, y la participación social, y se determina que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, siendo todo ello por tanto obligaciones sociales que gozan en todas sus modalidades de la especial protección del Estado<sup>1</sup>.

Consecutivamente, en el Decreto 1295 del 22 de junio de 1994, reglamentario de la Ley 100, se define el Sistema General de Riesgos Profesionales como “el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que pueden ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”. Este Sistema se aplica a todas las empresas que funcionan en el territorio nacional y a trabajadores, contratistas y subcontratistas de los sectores público, oficial, semioficial –en todos sus órdenes– y privado en general. Con este marco de referencia, el SGRP formuló cuatro objetivos que se describen en el artículo 2 del Decreto 1295<sup>2,3</sup>.

<sup>a</sup> Departamento de Salud de Colectivos, Universidad Nacional de Colombia, Colombia

<sup>b</sup> Departamento de Salud Pública, Universidad de Alicante, España

### Correspondencia:

Elena Maria Ronda Perez

Departamento de Salud Pública. Edificio Ciencias Sociales. Campus de Sant Vicent del Raspeig. Ap.99.E-03080Alacant.

Tel.965909323- Fax 965903839

[elena.ronda@ua.es](mailto:elena.ronda@ua.es)

- Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que pueden afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.
- Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por la incapacidad temporal o que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.
- Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional.
- Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales.

Tal y como se deduce de su formulación, el primer objetivo se orienta hacia el desarrollo de acciones para el cuidado de la salud individual y colectiva de los trabajadores expuestos a factores de riesgo relacionados con sus condiciones de trabajo. Los objetivos segundo y tercero establecen los mecanismos de “reparación” de los daños a la salud, como compensación que se derivara del incumplimiento del primer objetivo. El cuarto objetivo se relaciona con los dos objetivos previos, pues la calificación de contingencia laboral requiere de las pruebas suficientes para determinar la causalidad laboral, y también con el primero en lo relativo al control de los riesgos ocupacionales. En particular, el tercer objetivo se establece desde la perspectiva de un sistema de aseguramiento de un bien, en este caso la salud e integridad física del trabajador, restringiendo la especial protección del Estado consagrada en los principios constitucionales al pago de prestaciones económicas evaluadas en proporción de los daños causados al “bien” asegurado, siempre y cuando se logre demostrar la relación de causalidad.

Si se analiza conceptualmente el alcance del primer objetivo, es de esperar que la ejecución de las acciones de los componentes de promoción y prevención del SGRP se orienten al establecimiento de políticas coordinadas de salud y de prácticas que proporcionen a la persona un medio ambiente de trabajo saludable, constituyendo a su vez la promoción de la salud una dimensión adicional de calidad de vida y un proceso que permita a las personas incrementar el control sobre su propia salud. La promoción de la salud en el trabajo debe entenderse como un proceso que fomente en la población laboral el bienestar físico y mental, las relaciones sociales, la creatividad y productividad y la satisfacción personal. En este contexto, el cuidado de la salud deja de ser una competencia exclusivamente médica y se convierte en un proyecto social ligado a las responsabilidades de los actores que confluyen en la escena laboral. Así, la Organización Panamericana de la Salud entiende el lugar de trabajo como un entorno prioritario para la promoción de la salud en el siglo XXI, utilizando como marco de referencia la Carta de Ottawa que la OMS adaptó al contexto de salud y trabajo en su estrategia sobre entornos de trabajo saludables<sup>4</sup>.

En las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en junio de 2003<sup>5</sup>, se afirma que la cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo implica el derecho a gozar de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable en todos los niveles. Por lo tanto, exige la utilización de todos los medios disponibles para incrementar la sensibilización y el conocimiento de los peligros y riesgos, así como la manera de prevenirlos y controlarlos. Para ello es necesario fijar la responsabilidad y el compromiso de garantizar un entorno de trabajo saludable y sin riesgo mediante el establecimiento de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Se deduce que la gestión del Sistema General de Riesgos Profesionales que se derive del cumplimiento de su primer objetivo beneficie a la población ocupacionalmente expuesta a los factores de riesgo presentes o potenciales en los lugares de trabajo, y que finalmente los resultados del cumplimiento de dicho objetivo se evidencien en el comportamiento de las estadísticas de la morbilidad o accidentalidad relacionadas con los riesgos profesionales en la población laboral.

Sin embargo, en el año 2004 solamente se encontraban afiliados como beneficiarios del SGRP 4.829.098 de trabajadores, es decir, tan sólo el 23% de la población económicamente activa registrada oficialmente en 20.256.561 personas<sup>6,7</sup>. Lo que es lo mismo, las tres terceras partes de la población económicamente activa, por las características de su empleo y las restricciones que se establecen en la afiliación, se encuentran fuera de cualquier alcance de las acciones de los componentes de prevención o promoción y de los entornos de trabajo saludables.

El segundo de los objetivos del Sistema, que se centra en señalar el concepto de accidente de trabajo y enfermedad profesional para determinar los casos objeto de prestaciones económicas o de salud, exceptúa de la valoración como accidente de trabajo aquellas lesiones que se producen “in itinere” cuando el transporte no es suministrado por el empleador. Con ello no se tiene en cuenta que casi el 80% de la población trabajadora en el país, recibe un salario por debajo de 2 salarios mínimos (250 euros), lo que sólo da opción al trabajador de trasladarse a su lugar de trabajo en transporte público o utilizando medios como la bicicleta o la motocicleta, expuesto por lo tanto a sufrir un accidente de tránsito, tal como lo reflejan las estadísticas del Fondo de Prevención Vial de Colombia<sup>8</sup>. Según esta fuente, en el año 2004 ocurrieron alrededor de 190.000 accidentes de tránsito que causaron 6.063 muertes y 42.837 heridos, número superior al producido por el conflicto armado que vive el país. Del total de víctimas mortales, el 39% fueron peatones, el 19% pasajeros, el 22% motociclistas y el 6% ciclistas. A pesar de esto, de los accidentes de trabajo que se presentaron en el año 2004, solamente el 4% (n=256) fueron reconocidos como accidentes de tránsito cubiertos por el Sistema. Es decir, que a pesar de la escasa cobertura que garantiza el SGRP, un significativo porcentaje de trabajadores, pese a estar afiliados, quedan también excluidos de los beneficios esperados.

Tampoco se consideran accidentes de trabajo las lesiones que se generen cuando el trabajador realiza actividades recreativas, deportivas o culturales, excepto las que, además de producirse durante la jornada laboral, se realicen en representación del empleador. Por tanto las actividades lúdicas

que decida realizar el trabajador requieren una delegación expresa del empleador, ya que de lo contrario no son subsidiarias de compensación en caso de que se produjeran daños en la realización de tales actividades. Con estas limitaciones, cabe preguntarse sobre la trascendencia que se puede dar a las actividades de promoción y prevención dentro de los programas de Salud Ocupacional en las empresas, o cómo asociar las situaciones del bienestar físico, mental y social, con la posibilidad de autonomía y flexibilidad en los requerimientos de la vida cotidiana.

La enfermedad profesional, incluida para el pago correspondiente de las prestaciones que se establecen en el Sistema, sólo se reconoce en los casos determinados por el Gobierno Nacional en base a un listado de enfermedades establecidas como tales, o en su defecto, a la demostración de causalidad entre la exposición a los factores de riesgo y el origen de la enfermedad. En cualquiera de las dos situaciones, el reconocimiento de una enfermedad profesional implica al trabajador iniciar un proceso por diversas instancias administrativas con el objeto de demostrar el daño a la salud por la exposición a factores de riesgo en su lugar de trabajo. Para lo cual no siempre logra disponer de pruebas técnico-científicas válidas para corroborar sus condiciones de salud previas al daño generado por las condiciones de trabajo. Por ejemplo, las empresas medianas o pequeñas no cuentan con la infraestructura necesaria para cumplir con las normas legales vigentes que exigen que se realicen al trabajador afectado las valoraciones médicas y los estudios ambientales necesarios dentro de los procesos de calificación de origen de la enfermedad profesional. En este caso, se puede asumir que la calificación de enfermedad profesional es factible para los trabajadores que desarrollen su actividad en empresas con una estructura organizacional tal que posibilite la gestión de la salud ocupacional, opción viable para el 2,4 % de las empresas que por el tamaño de su patrimonio constituyen una élite empresarial, según lo refleja la encuesta anual manufacturera del año 2004 elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística <sup>9,10</sup>.

A la luz de los mecanismos de "reparación" previstos en los objetivos del Sistema, las estadísticas del Ministerio de Protección Social permiten evidenciar en lo que accidentes de trabajo se refiere que en el año 2004 se registraron 310.517 presuntos accidentes de trabajo, de los cuales sólo se reconocieron de origen ocupacional 229.959 (74%). En estas mismas estadísticas se hace referencia a que los accidentes de trabajo se han incrementado a una tasa promedio del 20% anual. En cuanto a la enfermedad profesional, se asume un problema de subregistro: durante el año 1997 se registraron 864 casos, en el año 2000, 895 casos, y para el año 2004, 1.115 casos, lo que corresponde a una tasa de 2,3 casos por 100.000 trabajadores<sup>11</sup>. Estas tendencias no reflejan los resultados positivos que cabría esperar del desarrollo de la promoción y prevención en el trabajo y de entornos de trabajo saludable.

La confrontación de la formulación de los objetivos del Sistema con los resultados presentados en este texto muestran que el Sistema General de Riesgos Profesionales de Colombia se encuentra muy lejos del logro de sus objetivos, por cuanto se orienta a beneficiar fundamentalmente a los trabajadores con capacidad de pago de acuerdo a un con-

trato laboral, dentro de un esquema que permite el ingreso a la seguridad social a quienes están en una relación en la que hay alguien que genera el riesgo y otro que responde por el daño. Estas características del Sistema excluyen a los dos terceras partes de la población económicamente activa del país, igualmente expuesta a factores de riesgo laboral, pero por quien nadie responde frente a los daños que se derivan del trabajo. Sólo se cumple el principio de la especial protección del Estado sobre la salud en el caso de trabajadores bajo determinadas condiciones laborales.

Los indicadores epidemiológicos utilizados en relación con la gestión de las acciones del Sistema son incongruentes para los fines de promoción y prevención, y parecen tener prioritariamente una orientación reparadora de los daños a la salud e integridad física del trabajador. Todo ello se podría explicar en parte por la estructura de financiación, propia de un sistema comercial de aseguramiento de bienes y servicios, en la que se sustenta el actual método de calificación e indemnización por riesgos profesionales.

En estas circunstancias el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene un largo camino por recorrer. Al menos, hasta conseguir que la prevención, protección y atención de las enfermedades y los accidentes asociados a las condiciones de trabajo alcancen también a esas dos terceras partes de la población laboral colombiana actualmente desprotegida, y que en su mayoría incluye trabajadores del sector informal, subempleados, trabajadores agrícolas y menores<sup>12</sup>. Todos estos colectivos carecen de un empleo formal y quedan así excluidos de los derechos constitucionales de un Sistema teóricamente formulado para mejorar las condiciones de trabajo y salud de toda la población trabajadora del país.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ley 100/1993, 23 de diciembre, de la Seguridad Social Integral. Diario Oficial n° 41.148 de 23 de diciembre de 1993.
2. Decreto 1295/1994, 22 de junio, por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Diario Oficial n°. 41.405 de 24 de junio de 1994.
3. Sistema General de Riesgos Profesionales (Colombia) Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo [citado Nov 2005]. Disponible en: <http://www.europe.osha.eu.int/data/links/768>
4. Organización Panamericana de la Salud. Workplace health promotion: what is it? [citado Dic 2005]. Disponible en: <http://www.cepis.ops-oms.org/bvsast/i/fulltext/whp/whp.html>
5. Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe de la OIT presentado con ocasión del Día Mundial sobre la Seguridad y la Salud en el Trabajo 2004 [citado dic 2005]. Disponible en: [http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/safework/worldday/products04/report04\\_spa.pdf](http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/protection/safework/worldday/products04/report04_spa.pdf).
6. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Documentos técnicos sobre mercado laboral 2004. Bogotá: República de Colombia; 2004 [citado dic 2005]. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado\\_lab\\_colombiano/analisis\\_informalidad\\_urbana.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado_lab_colombiano/analisis_informalidad_urbana.pdf)
7. Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA). Bogotá: Cámara Técnica de Riesgos Profesionales-Estadísticas SIG [citado Nov 2005]. Disponible en: [http://www.fasecolda.com/int/CT\\_RP\\_Est.php](http://www.fasecolda.com/int/CT_RP_Est.php)

8. Instituto Nacional de Salud Pública. Mortalidad por accidentes de tránsito en Colombia. Semana Epidemiológica 17. Bogotá: Boletín Epidemiológico Semanal; 2004.
9. Resolución 1016/1989, de 31 Mar 1986, del Funcionamiento de los Programas de Salud Ocupacional en las Empresas.
10. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta anual manufacturera-2004. Bogotá: República de Colombia; 2004 [citado dic 2005]. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/prensa/comunicados/cp\\_eam\\_2004.pdf](http://www.dane.gov.co/files/prensa/comunicados/cp_eam_2004.pdf)
11. Ministerio de la Protección Social, República de Colombia. Estadísticas del Sistema General de Riesgos Profesionales - mayo de 2005 [citado dic 2005]. Disponible en: <http://www.minproteccionsocial.gov.co/MseContent/images/news/DocNewsNo519701.pdf>
12. Rosales L. Reseña sobre la Economía informal y su organización en América Latina [edición electrónica] 2003 [citado Nov 2005]. Disponible en: [http://www.global-labour.org/la\\_economia\\_informal.htm](http://www.global-labour.org/la_economia_informal.htm).

## IX Congreso de Psicología Ambiental

21 – 24 Noviembre 2006, Madrid

*Información:*

Facultad de Psicología. Universidad Autónoma de Madrid.

Apdo. 28049. Madrid.

Tel.: 91 497 85 72. Fax: 91 497 52 15

E-mail: [congreso.psi\\_ambiental@uam.es](mailto:congreso.psi_ambiental@uam.es)

<http://www.uam.es/congresoambiental>